

## **O Sistema Nacional de Cultura, seus componentes e a gestão pública de cultura: Perspectivas societais e gerenciais**

### **The National Culture System, its components and public culture management: Societal and managerial perspectives**

Ivan Montanari

Universidade de São Paulo (USP)

E-mail: [ivanmontlima@gmail.com](mailto:ivanmontlima@gmail.com)

**Resumo:** O presente artigo pretende analisar as características do Sistema Nacional de Cultura (SNC) a partir dos pontos de vista das duas principais correntes de gestão pública que se desenvolveram no Brasil pós-redemocratização: o viés societal, por um lado, e da escola gerencial, por outro. A intenção é compreender e analisar o SNC e seus componentes estruturantes (órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, comissões intergestores, planos de cultura, sistemas de financiamento à cultura, sistemas de informações e indicadores culturais, programas de formação na área da cultura e sistemas setoriais de cultura) sob a perspectiva de cada uma dessas tendências, traçando correlações que apontem de que maneira tal Sistema se vale de cada uma dessas lógicas ou de suas preocupações em sua arquitetura institucional.

**Palavras-Chave:** Sistema Nacional de Cultura. Gerencialismo. Gestão societal. Gestão por resultados. Governança pública.

**Abstract:** This article aims to analyze the characteristics of the National Culture System (SNC) from the point of view of two main streams of public management developed in Brazil after redemocratization: the societal bias, on the one hand, and the management school, for another. The intention is to understand and analyze the SNC and its structuring components (culture governing institutions, cultural policy councils, culture conferences, inter-management committees, culture plans, culture funding systems, cultural information and indicators systems, training programs in the area of culture and sectorial systems of culture) from the perspective of each of these trends, drawing correlations that indicate how such System draws on each of these logics or its concerns in its institutional architecture.

**Keywords:** National System of Culture. New Public Management. Sociopolitical Management. Management by objectives. Public governance.

### **1. A redemocratização brasileira e novas perspectivas de gestão pública**

O processo de redemocratização do sistema político brasileiro trouxe consigo os desafios de lidar com o legado cultural, institucional e econômico do período do regime militar, expresso em sua esfera administrativa, social e política. De um lado, uma administração patrimonialista e burocrática, com uma política econômica que em seu processo final fez com que o país mergulhasse em um processo de instabilidade e de endividamento; de outro, um regime fechado, cujos encaixes institucionais (Skocpol, 1992) com a sociedade eram bastante limitados, com restrição praticamente total no tocante à participação nos processos decisórios. A partir da constituinte, dois modelos de gestão diferentes foram tomando forma para lidar com tais desafios, com distinções que podem ser resumidas no tocante à origem, abordagem de gestão e de projeto político (Paula, 2005).

A Constituição de 1988, com a missão de romper com o regime autoritário e fechado do período anterior, lançou os pilares para a construção de uma gestão pública com maior participação da sociedade. Com origem nos movimentos sociais brasileiros e alavancado pela mobilização que contribuiu para o processo de redemocratização, esse modelo preza por criar contextos e instituições que garantam uma maior permeabilidade social no âmbito das tomadas de decisão, propiciando assim que o indivíduo participe desse processo para definir “seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor” (Paula, 2005, p. 45). Este modelo também possui características da ideia de uma nova governança pública para Osborne (2010): contribui para a visão de uma gestão pública complexa, que não se desvincula de seu contexto, tirando do governo a proeminência nas políticas públicas e trazendo para a esfera da gestão outros atores sociais, que seriam então importantes para a legitimidade e o impacto das ações governamentais.

Por outro lado, o aprofundamento da instabilidade econômica logo no início do período da Nova República foi uma deixa importante para que se desenvolvesse em terras brasileiras um outro modelo, com origem em um movimento internacional pela reforma do Estado. O objetivo deste é gerar uma maior eficiência administrativa e, para isso, propõe dinamizar as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa do Estado (Paula, 2005). Parte desse processo envolve a profissionalização da burocracia, através de uma busca por

aprimoramento e excelência técnica, e da apropriação de práticas gerenciais do setor privado, vistas como a solução para os males do setor público (Osborne & McLaughlin, 2002) e como superiores às práticas administrativas da burocracia (Osborne, 2010). Algumas dessas técnicas envolvem uma ênfase no controle e avaliação de entradas e saídas e na gestão de desempenho (Osborne, 2010) que podem ser observadas no modelo de gestão por resultados (Segatto & Abrucio, 2017), e empregam processos de contratualização. Outra parte se constitui na reestruturação do setor público, com o planejamento, gestão e provisão de serviços públicos sendo vistos como algo a ser negociado entre vários atores, incluindo o governo, o setor não-lucrativo e comunitário e o setor privado (Osborne & McLaughlin, 2002). Assim, haveria uma categorização e reorganização das atividades, funções e contextos de atuação do Estado, e eventualmente transferindo parte destas, sobretudo nas áreas sociais e de manutenção interna, aos setores privado e público não-estatal (como organizações sem fins lucrativos da sociedade civil), ainda que financiada com recursos públicos. A intenção seria gerar maior dinamização, economicidade e eficiência nas ações e intervenções estatais.

Construídas a partir de preocupações distintas, essas duas vertentes (que frequentemente são referidas como *societal* e *gerencial*) forjaram alternativas à forma de gestão burocrática. Ainda que os modelos arquetípicos sejam de difícil observação empírica em sua forma mais pura, a compreensão e a aplicação destes enquanto conceitos nos auxiliam a perceber preocupações e imaginários envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. De outro modo, permite-nos enxergar as diferentes intenções que se apresentam como pano de fundo da arquitetura de determinadas políticas públicas, mesmo que partam de visões distintas. Em última análise, o modelo societal trabalha com um imaginário de uma sociedade civil capaz de perceber problemas, oferecer soluções e tomar parte nas decisões em todos os processos que for partícipe – e, assim, construir um caminho para seu auto-governo. Vale-se para isso de uma concepção de um estado plural, em que múltiplos atores interdependentes contribuem para a prestação de serviços públicos, e pluralista, onde múltiplos processos informam o sistema de formulação de políticas e se preocupam com as pressões ambientais institucionais e externas que permitem e limitam a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos (Osborne, 2010). Por outro lado, o modelo gerencial toma como referência um

contexto de um Estado liberal, enxuto, eficiente e econômico, com grande controle e avaliação do desempenho da gestão, focado sobretudo nos processos e na gestão intraorganizacional (Osborne, 2010).

Podemos distinguir essas tendências a partir de suas preocupações, origens e imaginários para compreendê-las enquanto modelo ou projeto arquetípico, que muitas vezes se contrapõe ao outro, travando algum tipo de disputa; no entanto, é possível observar que as práticas de gestão pública brasileira contemporânea, de modo geral, não tem se dado de forma exclusiva, arquetípica, em nenhuma dessas formas. Antes, se dão enquanto mescla de componentes burocráticos, societais e gerenciais – o que não significa que não possa haver maior ênfase em alguma dessas tendências em determinadas políticas. Para os fins deste trabalho, portanto, não nos interessa opor os modelos *societal* e *gerencial* enquanto projetos mutuamente excludentes; mas partir de suas preocupações e seus elementos para observar possíveis influências na construção de políticas públicas, mais especificamente na concepção do Sistema Nacional de Cultura e de seus componentes.

## **2. O Sistema Nacional de Cultura e seus componentes**

O desenvolvimento de políticas públicas na área da cultura no Brasil, inaugurado de forma mais efetiva nos anos 1930, foi permeado por ausência, autoritarismo e instabilidade (Rubim, 2006). Podemos compreender a ausência realmente como a total inexistência de políticas focadas nessa área (ao menos de modo mais explícito); o autoritarismo, como a construção impositiva de uma identidade nacional e a limitação das formas e da liberdade de expressão; a instabilidade como a frequente descontinuidade de políticas e a substituição por outros projetos, frutos de diferentes interesses, imaginários e visões, tanto de cultura quanto de política cultural. Tal cenário denota que o Estado brasileiro apenas recentemente começou a se empenhar em construir alicerces institucionais e corpo técnico sólidos para o desenvolvimento de políticas públicas na área cultural. No início dos anos 2000, começou a ser desenhada uma das respostas mais abrangentes a esse contexto, o Sistema Nacional de Cultura – SNC.

O SNC se configura enquanto um complexo de princípios, instituições públicas, instâncias participativas e instrumentos de gestão. A ideia de sua existência constava no plano

de governo da coligação que venceu as eleições em 2002 (Partido dos Trabalhadores, 2002) e foi desenvolvida ao longo das gestões de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff no Governo Federal. A intenção do SNC é criar um modelo federalista, participativo e perene para a gestão das políticas públicas de cultura. Sua existência legal se consolidou através da aprovação da Emenda Constitucional nº 71 de 2012. Tal emenda prevê a criação de uma Lei Federal que regulamente o Sistema, algo que ainda hoje não existe, constituindo uma lacuna no arcabouço jurídico do SNC. Apesar disso, seu processo de implementação federativa tem se dado a partir da assinatura voluntária de Acordos de Cooperação Federativa (Ministério da Cultura, 2018), firmados entre a União, por intermédio do órgão federal de Cultura, e os entes federados (Estados e Municípios). Esse procedimento determina a obrigação de instituir um Sistema de Cultura e seus componentes integrantes em cada esfera administrativa, padronizando a forma de gerenciar as políticas públicas na área cultural. O presente trabalho parte, sobretudo, do modelo de Acordo de Cooperação Federativa (Ministério da Cultura, 2018) (doravante, “Acordo”) proposto pelo órgão federal gestor de Cultura, que ao ser assinado por uma instância administrativa formaliza a sua adesão ao SNC e estabelece as condições mínimas para a integração a esse Sistema. Além disso, se debruça sobre o texto constitucional emendado e sobre o *Guia de Orientações para os Municípios – Perguntas e respostas* (Ministério da Cultura, 2012), publicação sobre o SNC voltada para as esferas municipais, onde consta minuta de projeto de lei elaborado pelo então Ministério, direcionada aos entes municipais, para orientar a instituição de seus respectivos Sistemas de Cultura (doravante referida simplesmente como “Minuta”) para tecer suas análises e considerações.

O artigo 216-A da Constituição, oriundo da Emenda nº 71, em seu *caput*, define o SNC como um sistema “organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa” que

institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais (Constituição Federal da República Federativa do Brasil, 1988).

Seus princípios são elencados pelo Parágrafo 1º desse mesmo artigo:

“§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

- I - diversidade das expressões culturais;
- II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais;
- III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;
- IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;
- V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;
- VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais;
- VII - transversalidade das políticas culturais;
- VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;
- IX - transparência e compartilhamento das informações;
- X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;
- XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;
- XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura” (Constituição Federal, 1988).

Enquanto isso, o Parágrafo 2º define a estrutura do SNC da seguinte forma:

“§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação:

- I - órgãos gestores da cultura;
- II - conselhos de política cultural;
- III - conferências de cultura;
- IV - comissões intergestores;
- V - planos de cultura;
- VI - sistemas de financiamento à cultura;
- VII - sistemas de informações e indicadores culturais;

VIII - programas de formação na área da cultura; e

IX - sistemas setoriais de cultura” (Constituição Federal, 1988).

Nos próximos parágrafos, esmiuçaremos cada um desses componentes.

O órgão gestor se caracteriza como o componente institucional-administrativo que coordena o sistema como um todo e é responsável pela implantação e operacionalização das políticas na área. Até recentemente, no âmbito federal, tratava-se do Ministério da Cultura (hoje, Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania) e, geralmente, das Secretarias de Cultura (exclusivas ou conjugadas com outras áreas) nas esferas estaduais e municipais. As comissões intergestores são responsáveis justamente por articular os responsáveis pela gestão nas diferentes esferas administrativas.

Conselhos e conferências configuram as instâncias participativas, ou seja, espaços institucionalizados de articulação, pactuação e deliberação. Sobre os conselhos, o Acordo, no Parágrafo Único de sua Cláusula Nona, define que “Os Conselhos de Política Cultural terão caráter deliberativo e consultivo e serão compostos por no mínimo 50% de representantes da sociedade civil, eleitos democraticamente” (Ministério da Cultura, 2018, p. 06). Ainda sobre essa instância, a Minuta assim a define:

**Art. 39.** O Conselho Municipal de Política Cultural – CMPC, órgão colegiado deliberativo, consultivo e normativo, integrante da estrutura básica da Secretaria de Cultura, com composição paritária entre Poder Público e Sociedade Civil, se constitui no principal espaço de participação social institucionalizada, de caráter permanente, na estrutura do Sistema Municipal de Cultura – SMC (Ministério da Cultura, 2012, p. 65).

As conferências, por sua vez, são assim definidas neste documento:

**Art. 48.** A Conferência Municipal de Cultura – CMC constitui-se numa instância de participação social, em que ocorre articulação entre o Governo Municipal e a sociedade civil, por meio de organizações culturais e segmentos sociais, para analisar a conjuntura da área cultural no município e propor diretrizes para a formulação de políticas públicas de Cultura, que comporão o Plano Municipal de Cultura – PMC (Ministério da Cultura, 2012, p. 69).

São, portanto, contextos de ampla participação social, organizadas para definir diretrizes e prioridades da gestão das políticas de cultura, cuja realização em cada esfera, pelo Acordo de Cooperação, se torna incumbência do ente federado que aderiu ao SNC (Ministério da Cultura, 2018).

Planos de cultura, programas de formação e sistemas de financiamento, informações e indicadores, se configuram enquanto instrumentos de gestão. Um plano de cultura é assim definido pela Minuta:

“**Art. 50.** O Plano Municipal de Cultura – PMC tem duração decenal e é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da Política Municipal de Cultura na perspectiva do Sistema Municipal de Cultura – SMC” (Ministério da Cultura, 2012, p. 71).

O Parágrafo único do artigo seguinte detalha no que consiste tal documento:

“Parágrafo único. Os Planos devem conter:

I - diagnóstico do desenvolvimento da cultura;

II - diretrizes e prioridades;

III - objetivos gerais e específicos;

IV - estratégias, metas e ações;

V - prazos de execução;

VI - <sup>[[[</sup>resultados e impactos esperados;

VII - recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários;

VIII - mecanismos e fontes de financiamento; e

IX - indicadores de monitoramento e avaliação” (Ministério da Cultura, 2012, p. 71).

Planos, portanto, configuram documentos de grande complexidade técnica, que pelos Acordos devem ter suas diretrizes e prioridades definidas pelas Conferências de Cultura e ser elaborados e aprovados pelos Conselhos de Cultura (Ministério da Cultura, 2018, p. 06). Ou seja, o planejamento das ações e políticas de cultura por um prazo, em geral, de 10 (dez) anos, deve ser feito de forma transparente e participativa. Os programas de formação, por sua vez, de acordo com a Minuta, tem “como objetivo central capacitar os gestores públicos e do setor privado e conselheiros de cultura, responsáveis pela formulação e implementação das políticas



públicas de cultura, no âmbito do Sistema Municipal de Cultura”, além de promover “formação nas áreas técnicas e artísticas” (Ministério da Cultura, 2012, p. 75).

O sistema de financiamento é o “conjunto de mecanismos de financiamento público da cultura”, que envolve o orçamento público daquela esfera administrativa, um fundo público de cultura, mecanismos de incentivo fiscal e outros que venham a ser constituídos (Ministério da Cultura, 2012, p. 71). Esses mecanismos visam criar condições para que haja fomento e incentivo à cultura e aos projetos culturais, bem como para o desenvolvimento de ações estratégicas constantes nos planos ou deliberadas pelas instâncias deliberativas, em parceria ou não com instituições da sociedade civil.

Os sistemas de informações e indicadores culturais, por sua vez, tem a “finalidade de gerar informações e estatísticas da realidade cultural local com cadastros e indicadores culturais construídos a partir de dados coletados” pelo poder público, e “é constituído de bancos de dados referentes a bens, serviços, infraestrutura, investimentos, produção, acesso, consumo, agentes, programas, instituições e gestão cultural, entre outros, e estará disponível ao público” (Ministério da Cultura, 2012, p. 74). Uma de suas fontes de dados e informações é o relatório periódico de gestão, cuja elaboração pelo órgão gestor configura uma obrigação estipulada pelos Acordos (Ministério da Cultura, 2018, p. 02).

Por fim, os sistemas setoriais visam desenvolver estruturas e políticas relacionadas a áreas específicas dentro da cultura, “para atender à complexidade e especificidades da área cultural” (Ministério da Cultura, 2012, p. 76). Podem ser constituídos de diversas formas, a depender do setor específico, podendo conter inclusive componentes análogos aos do sistema de cultura (conselho, plano, fundo, etc.), especificamente para a área cultural em questão (museus, patrimônio cultural, bibliotecas, etc.).

Vale dizer que o sistema cria ainda interrelações e interdependências entre os diversos componentes, e que nem todos os elementos precisam ser obrigatoriamente implantados por todas entes federados. Entretanto, órgão gestor, conselho, plano e fundo são fundamentais e obrigatórios para se configurar o sistema em qualquer esfera, conforme estipulado pelos Acordos (Ministério da Cultura, 2018).

### **3. O viés societal e a ideia de governança pública no SNC**

A abertura para a participação social na gestão das políticas públicas de cultura no Brasil pode ser vista como possuindo uma dupla origem: de um lado, trata-se de uma influência importante do movimento construído a partir da redemocratização, fundamentada pela própria Constituição Cidadã de 1988, e desenvolvida de tal forma em diversas áreas de políticas públicas que para Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) chegou ao nível de criar um traço do Estado no Brasil; de outro, representa uma adesão ao movimento internacional de construção de princípios da formulação e gestão de políticas culturais, que prescreveu essa abertura em documentos como a *Declaração do México*, elaborada durante a Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais, em 1985 (Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais & Conselho Internacional de Monumentos e Sítios [MONDIACULT], 1985), a *Agenda 21 da Cultura* (Cidades e Governos Locais Unidos [CGLU], 2004). Reiterada e complementada em 2015, através do documento *Cultura 21: Ações*, e a *Declaração de Friburgo sobre os Direitos Culturais* (Grupo de Friburgo, 2007).

Esse conjunto de convenções prescritivas pode ser explicado pela natureza dinâmica e variável do objeto “cultura”: trata-se de um conceito que é aplicável para diferentes formas de manifestação, que podem ser abordadas a partir dos mais distintos modos e com as quais os indivíduos também se relacionam de inúmeras formas, a depender do contexto. Portanto, parece bastante complexo padronizar ações e serviços que devem ser oferecidos de maneira sistemática pelos governos infranacionais em um modelo federativo como o SNC, sem incorrer em eventuais desperdícios ou descompassos entre a oferta e a demanda de políticas, serviços e produtos culturais. É nessa definição, antes de qualquer coisa, que o diálogo com a sociedade se faz necessário.

É possível observar no modelo de participação proposto pelo SNC um viés bastante pluralista, algo inerente a uma visão de governança pública, que se alinha à tendência societal. Tal observação se alicerça, primeiro, nos princípios constitucionais do Sistema, entre estes destacamos os incisos I, IV, VII, VIII, IX, X e XI, respectivamente “diversidade das expressões culturais”, “cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural”, “transversalidade das políticas culturais”, “autonomia dos entes federados e das

instituições da sociedade civil”, “transparência e compartilhamento das informações”, “democratização dos processos decisórios com participação e controle social” e “descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações” (Constituição Federal, 1988). Tais princípios indicam que a formulação, a implantação e o acompanhamento das políticas públicas de cultura precisam levar em conta uma plural e complexa rede de entidades e instituições e, principalmente, uma relação de cooperação e transparência com a sociedade civil.

Essa relação entre Estado e sociedade civil e a visão pluralista se mostram ainda mais importantes na arquitetura do SNC ao observarmos que este induz a instituição de conselhos deliberativos “compostos por no mínimo 50% de representantes da sociedade civil, eleitos democraticamente” (Ministério da Cultura, 2018, p. 06), e na imensa diversidade de instituições públicas e privadas e segmentos culturais da sociedade civil que podem ser abarcados dentro dessa composição. Pela Minuta, há diversas instituições que podem compor o Conselho, como a Secretaria Municipal de Cultura; instituições públicas ou mistas de Cultura (como fundações); Secretarias Municipais (como Educação, Comunicação, Turismo, Direitos Humanos, etc); Sistemas Setoriais de Cultura (como Patrimônio Cultural, Museus, Arquivos e Bibliotecas) e Universidades. Quanto aos segmentos da sociedade civil, a Minuta elenca: artes visuais; design; arquitetura e urbanismo; audiovisual; arte digital; música; teatro; dança; circo; cultura popular; cultura afro-brasileira; cultura indígena; empresas e produtores culturais; trabalhadores da cultura; instituições culturais não-governamentais; fóruns regionais e distritais; patrimônio cultural; museus; arquivos; livro, leitura e literatura (Ministério da Cultura, 2012, p. 66 e 67).

O modelo de participação proposto pelo SNC, entretanto, vai além da mera escuta da pluralidade para a definição de diretrizes para as políticas. Analisemos as competências estipuladas para essa instância, inscritas no Acordo e na Minuta. Segundo o primeiro, tal conselho deve “apresentar, pelo menos, as seguintes competências:

- a) Elaborar e aprovar os planos de cultura a partir das orientações aprovadas nas conferências, no âmbito das respectivas esferas de atuação;
- b) Acompanhar a execução dos respectivos planos de cultura;

- c) Apreciar e aprovar as diretrizes dos Fundos de Cultura no âmbito das respectivas esferas de competência;
- d) Fiscalizar a aplicação dos recursos recebidos em decorrência das transferências entre os entes da federação;
- e) Acompanhar o cumprimento das diretrizes e instrumentos de financiamento da cultura” (Ministério da Cultura, 2018, p. 06).

A Minuta é um pouco mais abrangente ao definir as atribuições do Plenário de um Conselho Municipal de Política Cultural, e aponta para um aprofundamento ainda maior da relação entre Estado e sociedade civil na participação social institucionalizada. Ao nos depararmos com os incisos X e XI do artigo 42 do documento, por exemplo, percebemos que a depender da configuração do encaixe institucional criado, pode ser competência desse conselho:

X apreciar e aprovar as diretrizes orçamentárias da área da Cultura; XI apreciar e apresentar parecer sobre os Termos de Parceria a ser celebrados pelo Município com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs, bem como acompanhar e fiscalizar a sua execução, conforme determina a Lei 9.790/99 (Ministério da Cultura, 2012, p. 69).

Se o processo de oitiva propriamente dito se concretiza na periódica realização de conferências, a exigência de um conselho deliberativo, paritário (ou majoritariamente composto pela sociedade civil) e democraticamente eleito pelos segmentos culturais, parece propor um aprofundamento da interdependência entre Estado e sociedade civil (Avritzer, 2012). Ainda que o Acordo não crie obrigações de participação em processos que vão além da interrelação com outros componentes do próprio Sistema (como Plano e Fundo), podemos dizer que um aprofundamento ainda maior desse entrelaçamento entre Estado e sociedade civil se configura ao menos enquanto intenção ao analisarmos a Minuta.

A esse repertório de possíveis atribuições se soma, ainda, aquelas que se impõem como mínimas pelo Acordo de Cooperação, como a elaboração e posterior aprovação do plano de cultura, documento que, conforme abordado anteriormente, deverá nortear o desenvolvimento das políticas durante um período razoável de tempo, monitorar a implementação das ações

apontadas no plano e deliberar sobre as diretrizes para o uso dos recursos do fundo de cultura, incluindo aqueles oriundos de repasses de fundos de outras esferas, bem como fiscalizar seu cumprimento (Ministério da Cultura, 2018).

Esse conjunto de competências para o Conselho de Política Cultural, sejam elas de implementação obrigatória ou sugerida, aponta que a intenção do SNC é trazer a sociedade civil como partícipe ativo em todo o processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas de cultura. Essa forma de se pensar a gestão retira do executivo estatal a proeminência nas políticas públicas e traz outros atores sociais para a esfera da gestão, (Osborne, 2010), quebrando assim o monopólio da formulação e do controle das políticas públicas e permitindo que tomem parte da deliberação segmentos marginalizados e que sejam explicitados e negociados, de forma transparente, por diferentes interesses presentes na sociedade, elementos apontados por Paula (2005) como inerentes à tendência societal.

A concepção de tal contexto vislumbra uma interação do Estado com a sociedade civil numa atmosfera que transcenda o embate e passe para a via da cooperação, em um processo de institucionalização dos movimentos sociais (Gurza Lavallo, Carlos, Dowbor & Szwako, 2017) que pode gerar ganhos cognitivos e políticos para ambas as partes. No caso dos atores estatais, há ganhos cognitivos na possibilidade de compreender de forma mais complexa fatores que envolvem a área cultural, as demandas e necessidades da sociedade, além dos ganhos políticos de se construir alianças estratégicas, diminuição da hostilidade e o desenvolvimento de uma camada mais densa de legitimidade em suas decisões (Irvin & Stansbury, 2004). De outro lado, os agentes civis e movimentos sociais também tem ganhos cognitivos relativos a uma maior compreensão do campo das políticas culturais e da administração pública, incluindo os processos, formas e caminhos de ação e intervenção do Estado, além dos ganhos políticos de adquirir maior influência na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas e do desenvolvimento de habilidades de articulação e exercício de uma cidadania ativista (Irvin & Stansbury, 2004), podendo também desenvolver e ter reconhecido o que Gurza Lavallo et al. (2017) chamam de *domínio de agência* – a capacidade desses atores de “agir em determinado âmbito sob responsabilidade direta ou indireta do Estado”.

Para além da sociedade civil, também a relação entre entes federados passa a ser constitutiva do SNC. O princípio da cooperação entre os entes federados e a existência de comissões intergestores (Constituição Federal, 1988) implicam que haja alinhamento e pactuação entre as esferas administrativas para que as políticas públicas se desenvolvam, criando assim outro contexto em que a pluralidade de ideias e o conceito de governança se mostram.

A valorização do pluralismo e a institucionalização de um modelo de gestão que parte deste contexto para conceber, implementar e avaliar políticas públicas, implica, para a gestão pública, na necessidade do desenvolvimento de habilidades relacionais para que esse modelo traga, de fato, maior sustentabilidade social (Osborne, 2010). Essas questões aproximam o SNC da visão de uma nova governança pública (Osborne, 2010), sobretudo no que diz respeito ao viés da governança sociopolítica, preocupada com as relações institucionais mais amplas dentro da sociedade; da governança de políticas públicas, que aborda a maneira como as redes políticas interagem para criar e governar o processo de políticas públicas; e até mesmo da governança de rede, preocupada com o modo como as redes interorganizacionais funcionam com e sem o governo para fornecer serviços públicos (Osborne, 2010).

Esse contexto, portanto, de um lado, induz que o gestor não seja apenas um formulador e gerente de projetos e políticas, mas que também atue como mediador e negociador, e busque operar no limite entre a técnica e a política; de outro, possibilita o desenvolvimento de uma capacitação tanto técnica quanto política dos movimentos e organizações da sociedade civil, que passam a ter uma participação cada vez mais aprimorada e consciente. Além disso, seus membros passam a ganhar habilidades de gestão que podem inclusive levá-los a caminhos profissionais nesse campo (Paula, 2005). Assim, o viés societal e a ideia de governança pública, presentes no SNC aproximam a esfera administrativa da esfera sociopolítica, contribuindo para que as políticas formuladas estejam em maior consonância com as demandas da sociedade.

#### **4. Aspectos gerenciais do SNC**

Pensar gestão e políticas culturais como áreas de conhecimento é fato relativamente recente no Brasil. Lia Calabre (2014) aponta que até os primeiros anos do século XXI o tema

era pouco ou nada explorado em teses e dissertações acadêmicas. São raros e recentes, igualmente, contextos de formação específica para a área, o que naturalmente traz impactos para a gestão das políticas públicas nesse campo. Isso não significa, no entanto, que o Estado brasileiro não tenha desenvolvido políticas culturais antes e a despeito disso. Entretanto, apenas com sua compreensão enquanto área de conhecimento é que se tornou possível iniciar o aprofundamento técnico necessário para a compreensão e a interrelação de conceitos envolvidos com as políticas culturais. Isso possibilita, de um lado, que parâmetros e modelos de políticas possam ser desenvolvidos, comparados e criticados e, de outro, que dados sejam levantados e cruzados, e assim seja ampliado o repertório de possibilidades de ação e intervenção para que se possa fazer opções e avaliar resultados e impactos de forma mais racional, com base em evidências, reflexões e análise de dados.

Essa maior racionalidade permite pensar a gestão de cultura não só a partir de conceitos mais bem acabados, mas também de perspectivas mais objetivas e mensuráveis, o que possibilita o estabelecimento de metas e estratégias e, a partir disso, avaliação e recálculos de rota. Quando se fala na criação de um plano de cultura que deve contar com diagnóstico, diretrizes, prioridades, objetivos, metas, ações, prazos de execução, resultados esperados, recursos humanos e financeiros, mecanismos e fontes de financiamento, além de indicadores de monitoramento e avaliação, estamos naturalmente lançando as bases referenciais para que esse contexto possa se dar no âmbito da gestão pública de cultura. E a construção de um sistema de informações e indicadores culturais que permita fazer uma leitura objetiva dos resultados alcançados com referência a este plano dá condições efetivas para que se possa verificar e avaliar o desempenho dessa gestão. Ao mesmo tempo, ao serem divulgadas as metas e os resultados, permite que seja exercido e fortalecido o controle social. Configura-se, assim, um sistema de metas e indicadores que pode ser compreendido como uma espécie prototípica de gestão por resultados, uma prática cuja origem se encontra em organizações do mercado e que possibilita a criação de padrões explícitos e medidas de desempenho (Osborne, Bovaird, Martin, Tricker & Waterson, 1995 *apud* Osborne & McLaughlin, 2002). Essas características trazem aportes que reportam à tendência gerencial, e criam condições para um maior

*accountability* (responsabilização) democrático da gestão governamental (Segatto & Abrucio, 2017) de políticas culturais.

A despeito disso, o SNC não prevê, a priori, um mecanismo mais complexo de contratualização ou que envolva incentivo, premiação e sanção com relação ao desempenho, o que o aproximaria ainda mais da visão gerencial. Trata-se de um pacto institucionalizado legalmente, uma referência que permite a fiscalização objetiva de seu cumprimento por parte da sociedade que, a partir disso, pode premiar ou penalizar os responsáveis pela gestão a partir do exercício da manifestação e do voto ou que, considerando o viés societal inscrito no SNC, pode atuar a partir de deliberações e ações institucionais. A utilização da contratualização, incluindo a modalidade de contratualização de resultados, pode ser utilizada a depender do contexto, sendo um elemento que envolve discricionariedade do órgão gestor e, em tese, pode envolver deliberação do conselho.

Outro aspecto que aproxima o SNC do viés gerencial é a preocupação com a profissionalização da gestão. Como exposto no início desta seção, há no Brasil ainda poucas pessoas capacitadas tecnicamente para lidar com gestão e políticas culturais e suas especificidades. Os órgãos públicos responsáveis por desenvolver esse trabalho, portanto, não costumam contar com profissionais qualificados para desempenhar tecnicamente uma gestão na área, e assim, esta acaba por se desenvolver, de modo frequente, a partir da visão subjetiva de gestores isolados e de sua trajetória e bagagem culturais individuais. Se de um lado a construção de um caminho menos subjetivo e mais racional exige a criação de referenciais objetivos e de mecanismos de monitoramento, de outro, necessita recursos humanos com capacidade para agir estrategicamente a partir dessas referências, e também ler, avaliar e responder aos resultados aferidos. Os programas de formação na área da cultura tem um papel importante nesse sentido, uma vez que visam preencher essa lacuna para que gestores e outros agentes envolvidos na formulação, implantação e avaliação das políticas possam desempenhar suas funções com maior rigor e qualificação técnica, o que denotaria uma maior profissionalização da administração pública, uma demanda importante da tendência gerencial.

Por fim, a existência de um sistema de financiamento à cultura assume que diversas funções e ações que contribuem para o desenvolvimento cultural de um território não precisam



ser desenvolvidas exclusivamente pelo Estado. Antes, podem ser fruto de cooperação entre este e a sociedade civil, esteja essa organizada em instituições formais ou não. Ao abrir mão de uma visão quase monopolista do Estado como produtor de cultura e único provedor de políticas culturais, descentraliza-se a gestão de políticas com o estabelecimento de parcerias financiadas pelo ente público e pela concessão de premiações a projetos. Com isso, podemos observar que o SNC novamente se aproxima de uma visão mais gerencial, que prega a importância da desagregação e da descentralização dos serviços públicos (Pollitt, Birchell & Putnam, 1998 *apud* Osborne & McLaughlin, 2002), e assim revê o papel do Estado, deslocando algumas de suas funções e ações para outros atores fora do setor estatal que possam desempenhá-las – não raro, com maior legitimidade.

Os princípios constitucionais do SNC explicitam ainda uma busca por um regime de cooperação e integração da atuação dos entes federados e entre estes e os agentes civis, e que seja também observada a complementariedade nos papéis dos agentes culturais. Essa concepção denota um empenho em evitar superposições e desperdícios, promovendo assim disciplina e parcimônia na alocação dos recursos (Metcalf & Richards, 1990 *apud* Osborne & McLaughlin, 2002). Somado à descentralização da gestão, dos recursos e das ações, e aos tópicos abordados anteriormente (no tocante ao plano, sistema de informações e indicadores e ao programa de formação), constitui um conjunto de preocupações presentes no próprio corpo constitucional do SNC que denota como seu pano de fundo uma visão de gestão que preza por qualidade e excelência técnica, eficácia, eficiência e mesmo economicidade das ações do poder público na área da cultura. Essas diretrizes aproximam o SNC de uma visão mais gerencial.

## **5. Considerações finais**

Como observamos, uma trama de traços e preocupações de viés societais e gerenciais permeia a concepção do Sistema Nacional de Cultura. Esse todo complexo parece almejar o aprimoramento da gestão pública de cultura tanto em sua dimensão relacional e de legitimidade sociopolítica, mais ligada à tendência societal e à perspectiva pluralista da governança pública, quanto em seus âmbitos econômico-financeiro e institucional-administrativo, mais ligados ao viés gerencial (Paula, 2005). Essa mudança, com o desenvolvimento em ambos os vetores,

alinharia, em tese, uma gestão menos subjetiva, de alta complexidade técnica, com metas e indicadores objetivos, a uma eficiência operacional oriunda do alinhamento entre esferas administrativas e uma legitimidade sociopolítica advinda da abertura para a participação social.

Essa análise, porém, se restringe ao contexto teórico e institucional da concepção do SNC, e visa estabelecer pontos de convergência entre este e as duas tendências. A forma de realização concreta de tais aspectos nos processos de implantação dessa política, as reverberações sociais, políticas e administrativas destes e a percepção da ênfase ou aprofundamento em uma ou outra tendência dependem de observações empíricas que podem ser desenvolvidas em futuras agendas de pesquisa.

### **Referências**

Avritzer, L. (2012, novembro). Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, 18(2), pp. 383-398. Recuperado em 06/08/2019, de <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762012000200006>.

Doi: 10.1590/S0104-62762012000200006.

Calabre, L. (2014, setembro). Estudos acadêmicos contemporâneos sobre políticas culturais no Brasil: análises e tendências. *pragMATIZES – Revista Latino Americana de Estudos em Cultura*, n. 7, pp. 109 -129.

Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU (2004). *Agenda 21 da cultura*. Recuperado em 06/08/2019, de [www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/ag21c\\_pt.pdf](http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/ag21c_pt.pdf)

Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU (2015). *Cultura 21: Ações*. Recuperado em 06/08/2019, de [http://agenda21culture.net/sites/default/files/files/culture21-actions/c21\\_015\\_spa.pdf](http://agenda21culture.net/sites/default/files/files/culture21-actions/c21_015_spa.pdf).

Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais; Conselho Internacional de Monumentos e Sítios - MONDIACULT (1985). *Declaração do México*. Recuperado em 06/08/2019, de [portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20do%20Mexico%201985.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20do%20Mexico%201985.pdf).

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.

Grupo de Friburgo (2011). Os Direitos Culturais - Declaração de Friburgo (07 de maio de 2007). In Meyer-Bisch, P., & Bidault, M. (Eds.). *Afirmar os direitos culturais: comentário à declaração de Friburgo*. (Coleção Os Livros do Observatório). São Paulo: Iluminuras, 2014.

Gurza Lavallo, A., Carlos, E., Dowbor, M., & Szwako, J. (2017). *Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência*. (Série Textos para discussão CEM, nº 019). São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole – CEM.

Gurza Lavallo, A., Voigt, J., & Serafim, L. (2016). O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. *Revista Dados*, 59(3).

Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004, janeiro/fevereiro). Citizen participation in decision making: is it worth the effort? *Public Administration Review*, 64 (1), 55-65.

Metcalfe, L., & Richards, S. (1990) *Improving Public Service Management*. Londres: Sage.

Ministério da Cultura (2012). *Guia de Orientações para os Municípios – Perguntas e respostas*. Recuperado em 06/08/2019, de <http://rubi.casaruibarbosa.gov.br/bitstream/20.500.11997/6902/1/296.%20Guia%20de%20Orientação%20para%20os%20Munic%C3%ADpios%20-%20Perguntas%20e%20respostas.pdf>.

Ministério da Cultura (2018) *Acordo de Cooperação Federativa*. Recuperado em 06/08/2019, de <http://portalsnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/32/2018/10/Acordo-de-Cooperação-2018-SDC.pdf>.

Osborne, S., Bovaird, T., Martin, J., Tricker, M., & Waterston, P. (1995) Performance management and accountability in complex public programmes. *Financial Accountability and Management* 11(1), 1–18.

Osborne, S., & McLaughlin, K. (2002). The New Public Management in context. In McLaughlin, K., Osborne, S., & Ferlie, E. (eds.) *New Public Management Current trends and future prospects*. London: Routledge.

Osborne, S. P. (2010). The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. In Osborne, S. P. (ed.) *The New Public Governance: emerging perspectives on the theory and practice of the new public governance*. London: Routledge.

Partido dos Trabalhadores (2002). *A imaginação a serviço do Brasil*. Recuperado em 06/08/2019, de <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/aimaginacaoaservicodobrasil.pdf>.

Paula, A. P. P. de. (2005, janeiro/março). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, 45 (1), 36-49.

Pollitt, C., Birchell, J., & Putnam, K. (1998) *Decentralising Public Service Management*. (Macmillan, London).

Segatto, C., & Abrucio, F. (2017). A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. *Revista do Serviço Público*, 68(1), 85-106.

Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rubim, A. A. C. (2007, junho). Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. *Revista Galáxia*, n. 13, 101-113.